

# 我国民族团结进步创建的实践

隋 青 李钟协 孙沫沂 李世强 陈丹洪

---

民族团结进步创建源自长期历史实践,是党和国家推进民族团结进步事业的重要举措和有效载体,随着时代发展不断丰富和拓展。本文系统梳理了民族团结进步创建的发展历程,全面介绍了民族团结进步创建示范区和示范单位建设情况,重点阐述了党的十八大以来,民族团结进步创建在强化顶层设计、提高质量和覆盖面、加强民族政策宣传教育、注重培育示范典型、严格依法治理、加强理论研究等方面的实践举措,分析当前民族团结进步创建工作面临的不足和挑战。就如何做好新时代民族团结进步创建,围绕贯彻落实党的十九大精神,坚持“中华民族一家亲,同心共筑中国梦”的总目标,提出了创建工作的不足和创新发展的路径。

关键词:民族团结 民族政策 民族工作 民族团结进步创建

作者隋青,女,国家民委监督检查司司长;李钟协,国家民委监督检查司副司长;孙沫沂,国家民委监督检查司创建指导处副处长;李世强,国家民委监督检查司创建指导处副调研员;陈丹洪,国家民委监督检查司创建处主任科员。地址:北京市西城区复兴门内大街甲49号,邮编100800。

---

民族团结进步创建是在党的领导下,以各民族群众为主体,通过巩固和加强社会主义民族关系的综合举措,促进各民族交往交流交融,铸牢中华民族共同体意识,创造性推动我国民族团结进步事业的实践过程。开展民族团结进步创建,是党和国家加强和改进民族工作的一项重大决策和战略部署,是立足国情、推进民族团结进步事业的重要举措和有效载体。民族团结进步创建源自长期历史实践,持续得到各族干部群众的广泛认可和支持,已成为中国特色解决民族问题道路的重要组成部分,成为党的民族工作理论方针的重要组成部分,成为党和国家民族工作制度政策的重要组成部分。

## 一、民族团结进步创建的发展历程

### (一)20世纪50年代至70年代:萌芽与发端

中华人民共和国成立初期,党和国家在全国范围进行了民族调查和民族识别工作,对各少数民族,凡是具有构成单一民族条件的,无论人口多少、历史长短、居住地域大小、社会发展水平高低,在政治上一律认定为民族,使少数民族都能作为平等的一员参与国家的政治生活,真正贯彻了民族平等的原则。民族团结教育由各级政府主导,主要开展疏通民族关系,打破历史造成的民族隔阂,调节民族内部的纠纷,加强与少数民族的联系等工作,并通过组织中央访问团、边疆少数民族参观团等开展民族团结教育实践。我国民族团结进步创建工作发端于“民族

团结宣传月”活动。1953年,吉林省延边朝鲜族自治州召开第一次民族团结模范代表会议,率先决定把每年的9月确定为“民族团结宣传月”,集中宣传党的民族理论和民族政策,对全州各族人民进行民族团结教育。1952至1953年、1957至1958年党和国家组织了两次全国范围内的民族政策执行情况大检查,从民族团结的愿望出发,防止和克服妨碍民族团结的大汉族主义和地方民族主义倾向,经过批评、反思、教育,在新的基础上达到各民族间的进一步团结。

1956年,毛泽东同志在《论十大关系》中,明确指出,在汉族和少数民族的关系上政策是比较稳当的,是比较得到少数民族赞成的。要着重反对大汉族主义和地方民族主义,诚心诚意地积极帮助少数民族发展经济建设和文化建设,巩固各民族的团结,来共同努力于建设伟大的社会主义祖国。<sup>①</sup> 1957年,毛泽东在最高国务会议第十一次扩大会议上发表《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的重要讲话,明确指出“国家的统一,人民的团结,国内各民族的团结,这是我们事业必定要胜利的基本保证”。<sup>②</sup> 以上重要论断确立了民族团结进步事业在新中国建设时期的重要地位。

1958年以后,民族团结进步创建工作受到严重冲击,但不同形式的民族团结实践依然延续。60年代,上海、浙江、江苏、安徽等地区的3000余名孤儿落户内蒙古,被传为民族团结佳话。这一期间,国家层面的民族政策运行受到严重影响,很多民族干部被打倒,但知识青年的“上山下乡”却实现了最基层不同民族成员的接触,上千万知识青年投身到边疆、海岛以及广大的民族地区,客观上促进了不同民族成员之间的交流交往。

## (二)十一届三中全会至2009年:探索与发展

党的十一届三中全会揭开了思想解放和改革开放的历史序幕,同时走上了恢复和改善我国民族关系的正确航道。以1979年4月全国边防工作会议为标志,党的民族政策得到重申,确定了新时期民族工作的主要任务,要求“在全党、全国各族人民中间,普遍地、深入地、大张旗鼓地进行民族政策再教育,认真检查民族政策执行情况,切实解决存在于民族关系的问题,消除不利于民族团结的因素”。<sup>③</sup> 各地在贯彻落实中央指示精神过程中,创造性地开展了形式多样的民族团结进步宣传活动,取得了良好的社会效果。1983年,新疆把每年5月定为“民族团结教育月”,内蒙古将每年9月定为“民族团结表彰活动月”。一些民族自治地方也陆续设立了“民族团结月”。此后,湖南湘西州、甘肃甘南州等地州及一些民族自治县,每逢五或逢十周年庆祝活动,也集中开展民族团结宣传教育活动。

1984年《中华人民共和国民族区域自治法》的颁布实施,将民族工作带入法制化的时代。改革开放以后,民族工作的重心转移到社会主义现代化建设上来,促进各民族共同繁荣进步与加强民族团结成为密不可分的有机整体。1988年召开的全国第一次民族团结表彰大会,名为“民族团结进步先进表彰大会”。各地广泛开展的民族工作中陆续增加了加快民族地区和少数民族经济社会发展的新内涵。“民族团结活动”的名称随之变更为“民族团结进步活动”。

进入21世纪,我国进入改革开放的关键阶段。面对新形势新任务,胡锦涛同志指出:各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,是新世纪民族工作的主题。全国各地在普遍开展“民族团结

<sup>①</sup> 参见毛泽东:《论十大关系》,中共中央文献研究室 国家民族事务委员会编:《毛泽东民族工作文选》,中央文献出版社2014年版,第242页。

<sup>②</sup> 毛泽东:《关于正确处理人民内部矛盾的问题》,《毛泽东著作选读》(下册),人民出版社1986年版,第757页。

<sup>③</sup> 参见金炳镐、余文兵、张娇:《我国民族团结进步实践的内涵、历程和特点》,《中国民族报》2017年8月25日。

宣传月”和民族团结进步表彰活动的基础上,各地创建和谐社区、和谐村镇、民族事务服务平台建设等新的创建形式陆续呈现,在2006年7月中央召开的贯彻落实中央民族工作会议精神经验交流会上,各地开始把开展多种形式的创建活动作为民族工作的突破口和亮点来介绍。2006年,国家民委启动全国民族团结进步教育基地评审命名工作,<sup>①</sup>民族团结创建活动日益规范化。

### (三)2009年以来:明确创建与全面推进

2008年拉萨“3·14”事件和2009年乌鲁木齐“7·5”事件发生以后,国家更加关注民族团结工作的普遍性和实效性。但是,受“3·14”事件和“7·5”事件影响,一些地方和单位发生了违反民族政策的行为。比如,有的地方出租车、宾馆、商店等出现拒载、拒住、拒卖等现象,伤害了少数民族群众的感情,损害了民族团结。

为了纠正上述行为,杜绝类似事情的再次发生,国务院办公厅专门下发了《关于严格执行党和国家民族政策有关问题的通知》。2009年9月,胡锦涛同志在国务院召开的第五次全国民族团结进步表彰大会上指出,要认真组织开展民族团结进步创建和表彰活动,第一次明确提出了“民族团结进步创建活动”的概念。会议期间,中央统战部、国家民委召开了“全国民族团结进步创建活动经验交流会”,对广泛深入持久地开展全国民族团结进步创建活动提出了要求。2010年2月,中央宣传部、中央统战部和国家民委联合下发了《关于进一步开展民族团结进步创建活动的意见》。<sup>②</sup> 2010年6月、7月和2011年2月,上述三部委先后三次联合召开推进民族团结进步创建活动以及经验交流视频会,贯彻落实三部委《意见》,推进民族团结进步创建活动。同时推广北京市牛街构建特色服务体系、打造民族和谐社区的经验以及上海、广东和武汉市民委加强城市民族工作的做法。这些措施有力地推动了全国创建活动的开展,各地在完善创建工作工作机制、加强典型培养和宣传、把握工作重点、丰富工作形式等方面,都做了积极的努力和探索,取得了显著的成效。

2011年3月,胡锦涛同志在第十一届全国政协会议上再一次明确指出“要积极开展民族团结进步创建活动”。同年在中共中央、国务院印发的《关于加强和创新社会管理的意见》中,鲜明提出“广泛开展民族团结进步创建活动”的要求。<sup>③</sup> 8月,国家民委在监督检查司增设创建活动指导处,负责推动全国民族团结进步创建活动的开展。国家民委还会同民政部、国资委分别制定了《关于加强新形势下社区民族工作的意见》和《关于进一步做好新形势下国有企业民族工作的指导意见》,将民族团结进步创建作为社区民族工作和国有企业民族工作的重要任务,明确责任分工、目标要求、机制建设和保障措施。

为推动地方民族团结创建工作,国家民委2012年印发了《国家民委关于推进武陵山片区创建全国民族团结进步示范区实施意见》,明确了推进武陵山片区创建示范区的指导思想、总体目标、基本原则和重点工作任务。这是国家层面首个指导区域开展创建活动的政策文件。2012年6月,中央宣传部、中央统战部、国家民委在宁夏银川联合召开“全国民族团结进步创建活动经验交流会”。7月,国务院发布的《少数民族事业“十二五”规划》(国办发〔2012〕38号)中,要求“十二五”期间在全国创建一批民族团结进步示范单位。

<sup>①</sup> 2013年10月,《全国民族团结进步教育基地评审命名办法》以国家民委令的形式颁布施行。到2016年底,共命名5批165个民族团结进步教育基地。

<sup>②</sup> 《中央宣传部 中央统战部 国家民委关于进一步开展民族团结进步创建活动的意见》(民委发〔2010〕13号)。

<sup>③</sup> 参见陈乐齐、李俊杰等编著:《民族团结进步创建活动理论与实践创新研究》,民族出版社2015年版,第22页。

2013年7月,国家民委制定《全国民族团结进步示范州(地、市、盟)测评指标体系》(草案),探索州市级创建工作;9月,国家民委在新疆昌吉回族自治州举行创建全国民族团结进步示范州(地、市、盟)试点启动仪式,确定伊犁州等13个州开展创建全国民族团结进步示范州(市、盟)试点工作。2014年6月,国家民委印发《国家民委关于推进民族团结进步创建活动进机关企业社区乡镇学校寺庙的实施意见》(民委发〔2014〕94号),形成了较为系统的创建示范测评机制。

2014年9月,第四次中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在会上发表重要讲话,高度重视民族团结工作,明确指出民族团结是我国各族人民的生命线。做好民族工作,最关键的是搞好民族团结,最管用的是争取人心。会议提出,民族团结工作要创新载体和方式,引导各族群众牢固树立正确的祖国观、历史观、民族观,自觉维护国家最高利益和民族团结大局。会上对民族团结进步创建活动的内容、形式、方法和成效提出了更高的要求。中共中央、国务院下发《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》中,从坚持“四个重在”(重在平时、重在交心、重在行动、重在基层)、突出创建主题、扩大参与范围、深化典型培养、加强宣传教育等角度对创建活动的内容、形式和方法做了进一步的明确,为新形势下全面深入开展民族团结进步创建活动提供了重要遵循。

2015年,中共中央颁布《中国共产党统一战线工作条例(试行)》,明确提出要“全面深入持久开展民族团结进步创建工作,积极培育中华民族共同体意识,增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同”。2016年国务院印发的《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》以及2017年国务院办公厅发布的《兴边富民行动“十三五”规划》两个文件,进一步对开展民族团结进步创建工作,推进民族团结进步示范区(单位)建设作出具体部署。在《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》中,民族团结进步创建工作作为社会主义核心价值观的实践活动之一。2017年,中央宣传部、中央统战部、国家民委在内蒙古兴安盟召开“全国民族团结进步创建经验交流现场会”,明确将“创建工作”升格为“创建工作”,进一步丰富了内涵、拓展了领域、提升了层次。

## 二、民族团结进步创建示范区示范单位建设

推进民族团结进步创建示范区(单位)建设,树立先进典型,夯实基层基础,发挥示范引领作用,是深化拓展民族团结进步创建,实现人文化、大众化、实体化总要求的重要载体,是加强新形势下民族工作,促进各民族交往交流交融的重要平台,是宣传贯彻党的民族政策,铸牢中华民族共同体意识的重要途径。中央宣传部、中央统战部、国家民委《关于进一步开展民族团结进步创建活动的意见》明确提出要将打造各级各类示范典型作为推进民族团结进步创建的重要手段。2012年6月,三部委联合召开全国民族团结进步创建活动经验交流会,并在会上命名了首批35个全国民族团结进步创建活动示范单位。

为切实发挥好作为创建活动主阵地、主渠道的机关、企业、社区、乡镇、学校、寺庙的作用,2014年6月,国家民委印发《国家民委关于推进民族团结进步创建活动进机关企业社区乡镇学校寺庙的实施意见》,对全国州(地、市、盟)、县(市、区、旗)及县以下各类示范单位开展民族团结进步创建工作提出具体要求,确定了“六进”测评指标体系,对基层开展创建工作起到

了积极指导作用。部分省区也结合地方实际,参照制定了省区级示范单位的测评指标。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把民族工作摆在更加重要的位置,对全面深入持久开展民族团结进步创建的理念、形式、方法和主要任务作出一系列部署,2014年中央民族工作会议强调,要创建一大批能起示范作用的社区、乡村、单位、学校、连队等,<sup>①</sup>为创建工作广泛深入开展指明了方向。2016年,国务院印发实施的《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》,设立专章对民族团结进步创建工作作出部署,并对“十三五”期间各级示范区(单位)建设作出规定。

### (一) 全国民族团结进步创建示范区(单位)评审命名

示范区(单位)评审命名工作由国家民委组织实施,自2012年至2017年底,共命名5批664个县级及以下示范区(单位)。从命名的整体情况看,一是示范区(单位)涵盖类型更加丰富、领域不断深化拓展,既有民族地区,也有散杂居地区;既有县市区旗,也有乡村社区;既有机关、企业、学校、部队,也有铁路、医院、寺庙、景区、新社会组织等。二是重点更为突出,导向更加明确。在中东部,坚持重心下移,主要面向创建工作基层单位。在西部地区,着重推动区域整体创建和跨区域协同创建,支持省区级先进区、示范区创建。三是加大了重点区域、重点行业和新社会组织创建的支持力度,有力夯实了创建在各行业、各领域的基层基础。如铁路系统认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神,落实党中央关于新形势下民族工作的重要决策部署,牢牢把握“两个共同”(共同团结奋斗,共同繁荣发展)主题,结合铁路实际,扎实开展民族团结进步创建工作,在全路涌现出了一大批先进典型,发挥了积极的示范引领作用。2017年,中国铁路总公司经层层推荐选拔,命名了沈阳铁路局延吉车务段延吉西站等15个单位为“铁路民族团结进步创建示范单位”。2018年,中国铁路总公司又命名了哈尔滨集团公司佳木斯车务段等15个单位,并号召全路各单位认真学习借鉴示范单位的经验做法,紧密围绕交通强国、铁路先行目标任务,不断深化铁路民族团结进步创建工作,谱写民族团结进步事业新篇章。

### (二) 全国民族团结进步创建示范州(地、市、盟)建设工作

为进一步探索在民族聚居地方地州级行政区划开展创建的有效模式,在总结支持新疆昌吉州全国民族团结进步创建示范州实践经验的基础上,国家民委决定开展全国民族团结进步创建示范州(地、市、盟)试点活动,并制定了《创建全国民族团结进步示范州(地、市、盟)试点活动方案》及测评指标体系(草案)。

2013年9月,国家民委在新疆昌吉回族自治州举行全国民族团结进步创建示范州(地、市、盟)试点启动仪式,确定了13个创建全国民族团结进步示范州(市、盟)试点,分别是:新疆维吾尔自治区伊犁哈萨克自治州、吉林省延边朝鲜族自治州、湖北省恩施土家族苗族自治州、湖南省湘西土家族苗族自治州、云南省西双版纳傣族自治州、云南省大理白族自治州、甘肃省临夏回族自治州、青海省海北藏族自治州、广西壮族自治区南宁市、西藏自治区拉萨市、宁夏回族自治区吴忠市、贵州省铜仁市、内蒙古自治区兴安盟。国家民委指导各试点地区紧密联系实际,把握重点和难点,抓住关键环节,搞好统筹规划,积极推进创建工作,努力实现民族工作创新、民族关系和谐、民生改善保障、民族经济发展、民族文化教育发展、民族干部培养、生态文明建设7大示范目标。试点期间,13个地区牢牢把握“两个共同”主题,高度重视,高位推动,广

<sup>①</sup> 相关表述参见国家民族事务委员会编:《中央民族工作会议精神学习辅导读本》,民族出版社2015年版,第119页。

泛动员,精心部署,创新创造,狠抓落实,围绕中心,聚焦民生,机制健全,保障有力,创建活动取得明显成效,涌现了一大批先进典型,创建一系列鲜活经验,确保各地区圆满完成各试点任务,并于2016年底前先后被国家民委命名。如延边州明确“民族工作创新示范”“民族关系和谐示范”“民族改善标准示范”等7大类指标54项具体内容,确保创建活动与经济社会发展同步规划、同步安排、同步考核;兴安盟强化民族团结进步与经济社会发展“一盘棋”理念,实施了经济发展提速、民生质量改善、民族工作创新等9项重点工程,走出一条以创建示范盟为主线,推动各项事业蓬勃发展的新路子。

在总结吸收试点经验的基础上,自2017年始,州市级示范区命名统一纳入“全国民族团结进步创建示范区(单位)”评审命名工作。2017年,经中央统战部、国家民委的考核验收,四川省凉山彝族自治州、云南省楚雄彝族自治州、甘肃省甘南藏族自治州、青海省西宁市、青海省海西蒙古族藏族自治州、青海省海南藏族自治州和新疆维吾尔自治区吐鲁番市共7个州市被国家民委命名为全国民族团结进步创建示范州市。截至2018年8月,国家民委共命名23个全国民族团结进步创建示范州(地、市、盟)。

### (三)民族团结进步创建示范区(单位)建设地方实践

各省(区、市)加强顶层设计和统筹规划,制定推进创建工作计划和方案,推动不同层次、不同类别的民族团结进步示范典型培育打造工作,积极发挥示范带动作用,有力地推动了民族团结进步创建的深入持久开展。云南、贵州、甘肃、青海、宁夏、新疆等省区和武陵山片区各级党委政府按照建设“民族团结进步示范区、先进区、模范区”的目标任务,以创建为抓手推进民族团结进步事业发展。湖北、宁夏将各级示范区、各类示范单位建设作为省(区)年度目标考核内容。河南、重庆、四川等省市将示范典型培育打造作为创新推进民族团结进步创建工作的重要内容。

### (四)民族团结进步创建示范区(单位)的示范引领作用

民族团结进步创建示范区(单位)建设在全国不断扩展、纵深推进,形成了省(区、市)、州、县三级联动、全面铺开,党政主导、部门协同,社会参与、群众主体的良好格局。各级各类示范区(单位)建设是不断巩固和发展民族团结进步创建成果,切实发挥示范引领和辐射带动作用的重要举措和载体。通过不同层级、不同类型的示范创建,典型规模快速壮大,社会效应日益凸显,其示范引领作用主要体现在以下五个方面:

一是推进了党和国家民族政策在各地各行各业的宣传贯彻,铸牢了中华民族共同体意识,巩固了党的执政基础,维护了祖国统一;二是弘扬了社会主义核心价值观,在全社会增强了“三个离不开”、“五个认同”的思想意识,巩固发展了平等团结互助和谐的社会主义民族关系;三是搭建了广阔的交往交流交融平台,构筑了各民族共有精神家园,增进了各民族的相互了解、相互尊重、相互包容、相互欣赏、相互学习、相互帮助;四是提升了各族群众幸福感获得感,营造了民族团结、社会稳定的社会氛围,为新时代中国特色社会主义事业的不断向前发展营造了良好的社会环境;五是积累了大量可供借鉴推广的宝贵经验,提升了民族事务治理能力和水平,促进了民族团结进步事业的创新发展。

## 三、新时代民族团结进步创建工作的实践特色

开展民族团结进步创建,是立足国情、推进我国民族团结进步事业的重要举措和有效载体。十八大以来,党中央、国务院高度重视民族团结和创建工作,先后作出一系列重要决策部

署。各地区、各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,不断丰富内涵、创新形式,推动创建工作深入开展。新时代我国民族团结进步事业和创建工作取得显著进展,形成了鲜明特色,为巩固和发展各民族和睦相处、和谐共济、和谐发展良好局面发挥着越来越重要的作用。

### (一) 强化顶层设计,服务全局取得新进展

十八大以来,党中央、国务院制定一系列与民族工作相关的重要政策文件,从服务经济社会发展大局的高度,强化顶层设计,形成指导民族团结进步创建的综合政策体系。自2012年起,民族团结进步创建活动列入“文明城市”考核指标体系,在测评中有3.88分的占比,并逐步固定下来。<sup>①</sup> 2018年中央要求将适当增加民族团结进步创建在文明城市创建中的分值。近年来,民族团结进步宣传教育和创建工作明确写入国家经济社会发展规划、国家教育事业发展、兴边富民行动、政府工作报告等重要文件之中,纳入国民教育、社会主义精神文明和公民道德建设总体布局。

多数地方党委政府结合实际,成立了领导小组,出台了专门实施意见,明确创建目标、任务措施。宁夏、甘肃、湖南等地出台了“十三五”时期创建工作专项规划。北京市出台《民族团结进步创建三年行动计划(2018—2020)》,实施和部署精神家园、全覆盖、石榴籽、民生改善、示范引领、能力提升共“六大工程”。有的地方还通过统战工作领导小组、民委委员制度等多种形式,加强对创建工作的领导,各地民族团结进步创建工作围绕中心、服务大局的能力明显增强。通过委省合作的方式对重点地区创建工作予以支持,国家民委先后与云南省、青海省签订建设民族团结进步示范区、先进区的合作协议,支持两省加强示范区、先进区建设,培树更多示范典型,创造可借鉴、可复制的经验。2013年9月,国家民委决定以新疆伊犁哈萨克自治州等13个州、市、盟作为全国开展民族团结进步创建示范州试点,掀起了一轮民族团结进步创建工作热潮。

### (二) 狠抓提质扩面,覆盖面感召力有了新提升

民族团结进步创建工作非常符合民族团结进步事业“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的目标,得到了各族群众的真心拥护和踊跃参与。在创建内容上,各地都强调把促进各民族交往交流交融、建设中华民族共有精神家园、构建嵌入式社会结构和社区环境等作为重点任务,保证了创建工作方向正确、内涵丰富。2014年中央民族工作会议以后,铸牢中华民族共同体意识成为开展创建工作的主线,政策举措由此着眼,资源往此着力,推动新时代民族工作迈上更高水平。在创建范围上,坚持强调进机关、进企业、进社区、进乡镇、进学校、进寺庙等“六进”要求,并把部队、边防、铁路等战线、行业统一纳入,保证了创建工作宽覆盖、广受益。特别是随着铁路建设步伐加快,中国铁路总公司开通“金花号”“民族团结一家亲号”等列车,将党的民族政策和民族团结进步理念传播到祖国四面八方。各级各类创建示范单位成为民族团结进步事业的时代楷模,在第六次全国民族团结进步模范表彰大会上,共有61个单位受到国务院表彰,占已命名示范单位总数的46%。在创建方式上,强调“润物细无声”,注重把工作重心放在平时、沉到基层,广泛开展群众喜闻乐见的主题活动,丰富完善了推进民族团结进步创建的平台和抓手。如伊犁州紧紧围绕社会稳定和长治久安的总目标,以民族团结进步创建“细胞工程”为基础,扎实推进创建工作“六进”。贵州省铜仁市在“六进”基础上,增加创建活动进军警营、进园

<sup>①</sup> “文明城市考核指标测评占比”相关内容,收录在《全国文明城市测评体系(2011年版)》,2011年制定的测评体系用于指导2012年考核。

区,各级党委、政府与解放军、武警、公安消防部队共建共创,广泛开展拥军优属、拥政爱民等活动,把民族团结贯穿工(农)业园区建设全过程,切实保障当地少数民族群众合法权益,着力打造团结友爱的示范园区。国家民委监督检查司委托北京市、江苏省、浙江省宁波市、湖北省武汉市、新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市、重庆石柱县等地民族工作部门,分别就创建工作进企业、社区、中学、小学、乡镇、宗教活动场所开展专题调研和试点,提炼基层新鲜经验,启发创新思维,努力使创建工作更接地气。如武汉市在汉铁高中实施新疆班学生与本地汉族学生插班共学,促进各族学生交往交流,相互学习,相互帮助。北京市成立专门负责推进全市民族团结教育工作的“北京市民族教育学会”,指导全市小学加强民族团结进步创建工作。宁波慈溪市傅家路村建成“一馆、一廊、一室、一站、一窗”(一个文化礼堂、一个民族文化长廊、一个民族工作室、一个少数民族民情驿站和一个民族团结宣传窗),组织开展丰富多彩的活动,推动各族群众增强认同。在创建考核上,各地逐步探索实施了可量化的考核验收标准,形成创建工作互学互比、互促互进的氛围。对示范州市创建,中央统战部和国家民委还进行实地考核验收。

### (三)加强宣传教育,创新载体方式实现新突破

国家民委注重打造创建工作宣传品牌,创新宣传教育形式,注重发挥传统媒体和新兴媒体的作用,使创建工作影响力不断增强。有的地方还把重要纪念日、民族节庆活动与民族团结宣传教育结合起来,打造出靓丽的工作品牌。广西、贵州、海南、福建等地,把“三月三”节庆活动与民族团结进步宣传月结合起来,开展丰富多彩的活动,让各族群众在聚会聊天、说拉弹唱中加深了了解、增进了认同,社会反响很好。《中国民族报》《中国民族》等报刊推出创建专题或专栏,积极宣传报道全国民族团结进步创建示范区(单位)、全国民族团结进步教育基地情况和创建工作的好经验好做法。2017年9月4日至8日,国家民委组织“中央媒体民族地区走基层”采访活动走进青海,新华社、光明日报、经济日报、中央人民广播电台、民族团结杂志社、民族画报社、中国民族报社等中央媒体,先后对西宁市、海北藏族自治州民族团结进步创建工作进行采访报道。随着信息化发展加快,网络成为开展民族团结进步宣传教育的重要载体和平台。国家民委政务网站设有民族团结进步创建专题,打造创建工作的综合信息平台,全年保持更新各类创建信息300余条。国家民委政务微信平台定期推送民族团结进步创建工作信息,各地民族团结进步创建工作纷纷通过政务网站、微信、微博等网络平台扩大社会影响力号召力。2017年,国家民委监督检查司指导中南民族大学、云南民族大学拍摄了民族团结进步主题的微视频,反映民族团结进步的模范和先进事迹,并在主流网络平台上播放,收到良好的社会效果。

### (四)注重示范引导,多级多方联动形成新格局

在国家层面,健全了模范表彰机制,党中央、国务院先后多次隆重表彰全国民族团结进步模范集体和模范个人,习近平总书记、李克强总理等中央领导同志出席表彰大会并接见会议代表。同时,组织民族团结进步模范事迹报告团赴各地巡回宣讲,激发了各族干部群众参与创建的热情。在省区市层面,云南、广西、贵州、甘肃、青海等地积极创建省级示范区、先进区,武陵山片区等跨省区民族团结进步创建工作扎实推进,基本形成省、州、县及基层多级联动的示范创建工作格局。在示范区、示范单位影响带动下,各地各领域民族团结进步感人故事不断涌现,创建工作的影响力越来越大,形成竞相创建、争先比优的良好氛围。

十八大以来,国家民委探索和实施了跨地区的创建工作“互观互检”活动,坚持每年组织基层创建工作人100多人开展2—3批次活动,不仅涉及民族地区,而且兼顾东部沿海城市。如2014年,国家民委组织13个创建全国民族团结进步示范州(市、盟)试点的有关负责同志,

到云南省西双版纳州、云南省大理州、新疆伊犁州、青海海北州、甘肃临夏州和宁夏吴忠市等地开展“互观互检”活动,重点检查观摩贯彻落实中央民族工作会议精神和创建活动“六进”(进部队、进寺庙、进学校、进部队、进边防、进铁路)等情况,并就示范州创建有关工作与当地党委政府、各族干部群众进行了深入交流。2017年,在东部沿海互观互检,并召开片会。国家民委及时总结“互观互检”活动的经验做法,逐步推动规范化、制度化建设,“互观互检”活动使各地学到了经验,拓宽了思路,激发了热情,也对照检查存在的不足,明确了努力方向,已经成为民族团结进步创建的重要载体和重点品牌。各地也开展不同层面的“互观互检”。中央统战部、国家民委等部门坚持就民族团结进步创建工作开展督查和调研,于2017年组织对内蒙古、黑龙江、上海、浙江、福建、湖南、甘肃、青海、新疆等9省(区、市)进行督查调研,深入总结成功经验,研究巩固提升举措。

#### (五)严格依法治理,规范化水平迈上新台阶

随着全面推进依法治国进程加快,民族团结进步创建陆续写入统一战线工作条例等党内法规,以及《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》《关于依法治理民族事务促进民族团结的意见》《关于加强和改进少数民族流动人口服务管理工作的意见》等政策文件。国务院印发实施的《“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划》,设立专章对创建工作作出部署。国务院办公厅印发的《全国民族团结进步模范评选表彰办法》,对评选表彰工作进行规范。这些法规制度和文件,将创建工作作为规定动作纳入各行业各领域工作,有力提升了工作的规范化水平。同时,针对执法中各族群众普遍关心、反映强烈的突出问题,有关方面加强宣传教育,积极开展政策落实情况的监督检查。各有关部门和窗口单位主动对接参与创建工作,坚守平等相待理念,坚决纠正歧视性做法,保障了各族群众的合法权益。针对社会矛盾化解中出现的“花钱买平安”等问题,相关部门指导地方认真落实法律面前人人平等要求,依法妥善解决涉民族因素的矛盾纠纷和案(事)件,取得很好效果。各地也在依法创建工作方面进行了积极探索,贵州、新疆,青海各自治州、云南迪庆州、西藏拉萨市、四川甘孜州等地专门出台了民族团结进步条例。

#### (六)夯实理论基础,研究队伍建设呈现新面貌

围绕如何创新民族团结工作,如何落实人文化、实体化、大众化的创建工作总要求,国家民委不断加强理论与实践创新,加强基层创建工作队伍建设,为创建工作深入开展提供支持和保障。国家民委在中央民族干部学院连续举办多期民族团结进步创建专题培训班,并在其他培训班次中开设民族团结进步创建课程。每期学员50多人,重点提高各地创建工作能力和水平。如2017年10月29日至11月4日举办的创建全国民族团结进步示范区党政领导专题研究班,培训基层学员60名,重点学习党的十九大精神和习近平总书记系列重要讲话精神、民族团结进步创建理论与方法、示范典型经验等,并参观“砥砺奋进的五年”大型成就展,考察北京市通州区城市副中心规划展厅和潞河中学,开阔视野、借鉴经验、拓宽思路。

民族院校是开展民族团结进步创建的重要平台。2013年中南民族大学、大连民族学院作为创建活动理论与实践创新试点,在开展创建工作方面积极探索、积累经验。2013年12月27日,国家民委在中南民族大学召开“全国民族院校民族团结进步活动理论与实践创新推进会”。会议总结交流了中南民族大学、大连民族学院等院校开展创建活动理论与实践创新经验,研究部署在全国民族院校深入开展民族团结进步创建的相关工作:一是要以课堂为主渠道,加强马克思主义民族观和党的民族理论政策教育,引导学生牢固树立“三个离不开”思想;二是要以校园文化建设为载体,加强民族团结宣传教育,努力营造各族师生团结友爱的氛围;三要为师生

搭建社会实践平台,让师生广泛参与社会实践,为少数民族和民族地区经济社会又好又快发展贡献才智。

为加强创建工作的理论研究,国家民委监督检查司与中南民族大学共同成立了“民族团结进步创建工作研究中心”。研究中心每年面向社会招标10余项创建方面的课题,引导和鼓励专家学者研究民族团结进步创建的理论和实践。2015年3月,专著《民族团结进步创建工作理论与实践创新研究》正式出版发行,民族团结进步创建工作日益得到了学术界的关注。2017年12月19日,民族团结进步创建工作研究中心在湖北省恩施州召开“新时代民族团结进步创建工作高端智库建设”座谈会。中国社会科学院、西南民族大学、西北民族大学、大连民族大学、青海民族大学、云南民族大学、中南民族大学、黑龙江民族研究所等10多所高校和科研机构专家学者出席。会议围绕民族团结进步创建工作如何结合各地实际凝练特色、总结经验,不断实现理论创新、方式创新、内容拓展深化、构建科学的评估指标体系等问题建言献策。

经过各方共同努力,目前民族团结进步创建工作已经成为我国民族工作的重要品牌,成为党的民族理论创新实践的重要基地,成为展示中华民族繁荣发展成果的重要窗口,在推进我国民族团结进步事业中发挥了重要作用。多年的创建工作积累了宝贵的经验:一是坚持围绕中心、服务大局。牢牢把握民族工作总方向,从坚持和发展中国特色解决民族问题的正确道路、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度出发,把民族团结进步创建工作与党和国家中心工作、与民族工作总体目标任务紧密结合。二是坚持分类指导、精准施策。从实际出发,统筹考虑不同地区、单位的差异和特点,既统一规范又尊重基层首创精神,既突出共同主题又彰显地域特色,增强工作的针对性和实效性。三是坚持统筹规划、示范引领。重视统筹谋划,分层次、分类别逐步推进。同时,坚持试点先行、典型引路,及时总结经验、加强宣传推广。四是坚持依法依规、建章立制。推进创建工作法治化制度化,使创建工作有章可循、有法可依,注重对相关规章制度落实情况的监督检查。五是坚持党政主导、共建共享。坚持党对创建工作的领导,强化党委政府主体责任,发挥基层党组织核心作用和自治组织基础作用。同时,坚持群众路线,鼓励引导社会主体广泛参与,形成合力。

#### 四、民族团结进步创建工作的不足与挑战

2014年中央民族工作会议召开以来,各地各部门,特别是民族工作战线认真贯彻落实中央部署要求,创建工作取得了长足发展、显著成效。但深化民族团结进步创建工作仍存在不足与挑战。

##### (一)对创建工作的认识有待进一步提升

党的十八大以来,各地各部门把贯彻落实中央关于民族工作新决策新部署,作为创建工作的重点任务,推动民族工作服务党和国家工作全局取得了新进展。但有的地方对创建工作重视不够,思路理念、方式方法、能力水平有待提高,有的地方认为创建工作是民族工作部门的职责,造成民族工作部门单打独斗,难以形成合力;有的地方认为创建工作就是做宣传月活动,与中心工作结合不紧,内容形式单调乏味。针对认识上的误区,要坚持目标导向,明确定位、突出主题、把握重点,紧紧围绕学习贯彻习近平总书记关于民族工作重要论述精神、加快民族地区脱贫奔小康步伐、改善民族地区和少数民族群众民生、促进各民族交往交流交融、推动中华民族共有精神家园建设、提高民族事务依法治理能力等六项重点任务来开展创建,进一步把各项工作落小落细、务求实效,努力形成可复制、可推广的经验做法。

## （二）创建工作的方式方法有待进一步拓展创新

创建工作必须与时俱进，创新平台载体，改进方式方法。十八大以来，创建工作不断扩面提质、改革创新，覆盖面、影响力、感召力都有了新提升。但创建工作特色不足、吸引力不够、覆盖面存在盲点等问题也还存在，比如有的地方“一张展板打天下”，内容枯燥、形式单一，等等。这方面，需要进一步加大创新力度，推动创建工作多渠道、全方位、多姿多彩地开展起来。创新要增强时代性，充分用好“互联网+”“旅游+”“文化+”等新技术、新业态，不断推出群众乐于参与、便于参与的活动和形式，使创建工作与群众生产生活紧密结合起来，通过“春风化雨、润物无声”，不断拓展覆盖面和影响力。要提高针对性，坚持“漫灌”和“滴灌”结合，因人施策、因材施教，真正推动入脑入心。要突出特色，因地制宜开展创建，实现创建工作“百花齐放”“交相辉映”。东中西部条件不同，各行各业多姿多彩，要结合地域特色、民族特色、文化特色和行业特色，打造更多群众喜闻乐见的创建载体，真正做到贴近实际、贴近生活、贴近群众。

## （三）创建工作的制度化规范化有待进一步提升

民族团结进步创建是一项系统工程，科学规范是基本要求，也是重要保障。十八大以来，创建工作规范化水平迈上新台阶。同时随着实践的发展，有些原有的政策设计、制度安排、工作机制、测评体系等难以适应新形势下创建工作发展要求，需要进一步修订完善、细化实化。要坚持问题导向，进一步推动相关法律规定、政策文件制定修订、稳妥实施，不断提高创建工作法治化、规范化、精准化和常态化水平。针对创建工作同质化突出、标准“一刀切”的问题，要坚持因地制宜、分类指导，统筹考虑不同地区、单位的差异和特点，进一步完善测评指标体系，既要注意统一规范又要尊重基层首创精神，既要突出共同主题又要彰显各自特色，不断推动创建工作的精准化、精细化。针对突击迎检、后劲不足的问题，要建立健全激励约束和监督检查机制，既要注重考核验收，也要注重平时督导；既要采取政府部门直接评定，也要引入第三方评价机制，接受社会监督，让考核更加公平公正。对创建中的经验做法要通过制度建设固定下来，形成长效机制，变为常态化工作，坚决防止“牌子到手、创建到头”的现象。

## （四）创建工作的实效有待进一步增强

创建工作只有实实在在地惠及群众、让群众有更多获得感，才能得到群众认可、全面深入持久开展下去。各地各部门通过开展创建，有力推进了党和国家民族政策的学习宣传、贯彻落实，依法保障各民族平等合法权益，帮助各族群众加快发展步伐、共享改革发展成果，不断形成了团结谋发展、发展促团结的良好局面。与此同时，一些地方创建工作还存在“高举轻放”“雷声大雨点小”等问题，满足于创建工作停留在表面，“雨过地皮湿”，难以深入群众、深入人心。这些要加以改进，要进一步加强统筹谋划，主动站在中华民族根本利益的立场上想问题办事情，坚决反对大汉族主义和狭隘民族主义，把中央精神及时准确送到各族群众身边，转化为各族群众看得见、摸得着的实惠，不断促进各民族在中华民族大家庭中手足相亲、守望相助。要通过开展创建，调动各方面积极性，集中优势资源，着力解决好制约民族地区发展、与群众利益密切相关的突出问题，切实保障各民族合法平等权益，让各族群众在共创共建共享中不断增强“四个自信”“五个认同”。要加强创建工作开展情况监督检查，推动列入各地区、各部门党委政府督查范围，加大督查力度，敢于动真碰硬，着力解决创建中出现的问题和存在的薄弱环节。

## （五）创建工作的合力有待进一步加强

一些地方创建工作参与范围不够广泛、协同配合不够密切，存在工作合力不强的情况和问题。作为民族工作部门，维护民族团结是第一责任，推动创建工作是重要职责，要主动作为，切

实抓好服务协调、督促落实等具体工作,进一步建立健全部门协同机制,共同开展创建工作,协调解决好创建工作中的重点难点问题。各地民族工作部门要当好本地党委政府创建工作的参谋助手,建立健全宣传、统战、民族工作部门三家协调配合机制,推动创建工作贯穿到各领域各行业中,努力形成全社会共同参与创建的良好氛围和持久合力。

## 五、推动民族团结进步创建工作创新发展的路径

党的十九大强调:“全面贯彻党的民族政策,深化民族团结进步教育,铸牢中华民族共同体意识,加强各民族交往交流交融,促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起,共同团结奋斗、共同繁荣发展。”<sup>①</sup>这是进一步做好新时代民族工作的总方针,也是推进民族团结创建工作迈上新台阶的总纲领。新时代民族团结进步创建,要适应新时代发展历史方位,全面贯彻落实党的十九大精神,加强党对民族工作的领导,坚持稳中求进的工作总基调,坚持以人民为中心,紧扣“中华民族一家亲,同心共筑中国梦”总目标,紧紧围绕共同团结奋斗、共同繁荣发展的主题,秉持“重在平时、重在交心、重在行动、重在基层”的理念,按照人文化、实体化、大众化的总要求,突出创建主题,把握创建方向,深化创建内涵,丰富创建形式,扩大参与范围,提升创建水平,大力营造中华民族一家亲的社会氛围,为实现中华民族伟大复兴中国梦凝聚磅礴的精神力量。

### (一)深化民族团结进步宣传教育

1. 加强中华民族共同体教育。要教育引导各族干部群众牢固树立自己是中华民族一员的意识,首先知道自己是中华民族,清楚认识中国、中华民族、中华文化、中华文明和中国各民族之间的关系,树立正确的国家观、民族观、宗教观、历史观、文化观。坚持以社会主义核心价值观为引领,加强青少年思想政治教育,加大基层群众思想政治工作力度。深入开展革命历史教育、中国特色社会主义和中国梦宣传教育,大力宣传近代以来中国各民族为民族独立、国家富强共同牺牲、共同奋斗的光辉历史,宣传中国共产党领导各族人民浴血奋战,从站起来到富起来的艰辛历程,大力宣传实现中国梦就是实现各民族团结奋斗梦、各民族繁荣发展梦,引导各族群众不断增强“五个认同”,把智慧和力量凝聚到促进民族团结、共建美好家园上来。

2. 传承发展中华优秀传统文化。坚持“各美其美、美人之美、美美与共”理念,认同中华文化和认同本民族文化并育,把民族文化的“多元”体现在中华文化的“一体”之中,形成各民族文化和和谐发展的生动局面。弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神,挖掘民族文化的精神和价值,坚持个人、社会、国家价值观内在的统一。大力实施中华优秀传统文化传承发展工程,推动中华优秀传统文化融入国民教育、道德建设、文化创造和生产生活,营造传习中华优秀传统文化的良好的社会氛围。充分运用各类媒体、文艺作品、公益广告和群众性文化体育活动开展“中华民族一家亲、同心共筑中国梦”主题宣传,全方位、多渠道、广覆盖宣传中华优秀传统文化。

3. 改进民族团结进步宣传教育载体和方式。发挥基层文化阵地、教育基地的作用,推进民族团结进步教育基地标准化、多样化、特色化建设。广泛运用微博、微信、微视频等新技术、新媒体,鼓励制作传播民族团结进步公益宣传片,支持生产更多优秀的少数民族影视剧和文化产

<sup>①</sup> 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社 2017 年版,第 40 页。

品。扩大对外宣传渠道,宣传我国民族团结进步好声音、好故事。

4. 拓展民族团结进步宣传教育网络空间。发展壮大民族领域网上舆论阵地,推进“互联网+”行动,打造网上文化交流共享平台,扩大中国特色民族理论创新成果和中华优秀文化精神产品网上传播,促进各民族文化交流互鉴,把互联网空间建成开展民族团结进步宣传教育、铸牢中华民族共同体意识的新平台。

## (二)促进各民族交往交流交融

1. 推进建立相互嵌入式的社会结构和社区环境。完善政策导向和制度保障,让城市社区更好接纳少数民族群众、让少数民族群众更好融入城市社区。以城乡社区为平台,从居住生活、工作学习、文化娱乐等日常环节入手,积极开展各族群众交流、培养、融洽感情的工作,促进各族居民共建共享美好社区。完善市民公约、乡规民约、学生守则、行业规章、职业规则、团体章程,营造尊重少数民族风俗习惯和宗教信仰的社会氛围。加强农村社区基本公共服务建设,让农村社区留守人员得到更好的生产扶持、社会救助和人文关怀。

2. 开展富有特色的群众性活动。拓宽各族群众交流平台,扩大参与范围,创新形式和载体,提升价值引导力、文化凝聚力和精神推动力,重点打造“中华民族一家亲”系列实践教育活动平台,架起各民族沟通的桥梁,倡导互助互学互爱,促进共同成长进步。通过少数民族参观团、民族团结进步创建互观互检、基层干部群众参观考察等活动,使各族干部群众实地感受祖国的发展变化与中华民族大家庭的同胞情谊。开展“民族节庆”主题活动,运用中华民族传统节日和民族自治地方成立日等重大纪念日,传承优秀民族文化风俗,凝聚社会价值共识。开展“多彩民族”旅游主题活动,结合爱国主义教育和民族团结教育,提升旅游历史民族文化内涵。开展民族联谊活动,增进各民族间感情交流,增强中华民族大家庭意识。

## (三)提升民族团结进步创建工作水平

1. 推动创建工作纵深拓展。坚持抓基层、强基础,把创建工作重心下沉到社区、乡村、学校、企业、连队等创建主阵地,在资源分配、力量投入等方面给予倾斜,搭建更多群众便于、乐于参与的平台。坚持分级创建,推动跨区域、跨行业间的协同创建。着力提质扩面,突出干部、青少年、知识分子、信教群众等群体,加大重点行业、窗口单位和新经济组织等创建力度。

2. 扎实推进示范区和示范单位建设。示范区、示范单位作为民族工作先行先试试验田、制度创新的高地、民族团结进步标兵,要充分发挥主阵地、主渠道作用,努力创造可复制、可推广的经验,形成以点串线、以线连片、以片带面的示范创建格局。坚持以基层为重点,推进各级示范村(社区)、示范乡镇(街道)、示范县(市、旗、区)、示范州(地、市、盟)创建,推动各级示范区率先实现建设小康和现代化同步、公共服务同质、法治保障同权、精神家园同建、社会和谐同创。突出中华民族共同体意识的内涵,坚持将机关、学校、企业、宗教场所、部队等作为民族团结进步创建的主阵地、主渠道,巩固铁路、边防等系统行业创建成果,积极探索其他创建工作领域,建设特色鲜明的民族团结进步示范单位。

3. 提升民族事务治理现代化水平。贯彻落实依法治国基本方略,坚定不移用法律来保障和巩固民族团结。健全民族工作法律法规体系,坚持法律面前一律平等,依法保障各民族公民合法权益。加强民族政策及法律法规执行情况监督检查。积极预防和依法妥善处理影响民族团结的矛盾纠纷,综合运用法律、教育、协商、调解等方法化解。坚决反对和纠正针对特定民族成员的歧视性做法。

〔责任编辑 马俊毅〕